

Plano Cruzado: Crônica de uma Experiência

MARCELLO AVERBUG*

RESUMO Ao início de 1986, vários fatores contribuíam para a configuração de um ambiente nacional tenso, entre os quais destacam-se os seguintes: a) a partir de novembro 1985, a inflação alcançou índices alarmantes; b) o governo não demonstrava possuir resposta ao recrudesimento inflacionário; e, c) sucessivas greves vinham eclodindo, em uma frequência à qual a população não estava mais acostumada. Por outro lado, a expansão econômica não vinha dissipando o sentimento desfavorável em relação ao futuro imediato, pairando o temor de o crescimento vir a ser abatido pela inflação. Sob esse complexo cenário, foi anunciado, em 28 de fevereiro de 1986, o conjunto de medidas conhecido como Plano Cruzado. Inflação zero passa a ser a meta. O plano baseava-se na neutralização do fator inercial de inflação, associada ao congelamento de preços e salários. Nova moeda foi instituída, o cruzado, cuja diferença em relação à antiga não seria apenas o fato de equivaler a mil cruzeiros, mas também o de personificar uma economia estável na qual a moeda não se deterioraria. Este artigo aborda o desempenho do Plano Cruzado ao longo de sua vida útil, assim como seus impactos sobre a economia brasileira.

ABSTRACT Early in 1986 there was a lot of tension in the Brazil, due mainly to the following reasons: a) inflation had risen to alarming levels since November of 1985; b) the administration showed no signs of being capable to respond to it; c) strike followed strike at a pace which the population was not used to anymore. On the other hand, economic expansion was unable to ease the negative feeling towards the immediate future, nor avoid the hovering fear that growth would be brought down by inflation. In this complex scenario, on February 28, 1986 a set of measures known as the Cruzado Plan was announced. Its goal was zero inflation. It was founded on neutralizing the inertia factor of inflation, linked to a freeze in prices and wages. A new currency was put in place, the "cruzado", which differed from the previous one, the "cruzeiro", in two ways: it was worth 1,000 cruzeiros and it personified a stable economy in which it would not deteriorate. This article deals with the performance of the Cruzado Plan while it lasted, as well as with its impact on the Brazilian economy.

* Consultor em Washington, economista do BID (1992-2001), professor da Universidade Federal Fluminense (1970-2002) e economista aposentado do BNDES, onde, entre outros cargos, chefiou os Departamentos de Planejamento, de Indústria Naval, de Relações Institucionais e de Avaliação de Programas (e-mail: maverbug@yahoo.com).

1. Introdução

Concluída em março de 1987, a versão original deste texto destinava-se a servir de referência a projetos integrantes do Programa “América Latina e Caribe: atualidade e perspectivas”, então promovido pela Universidade das Nações Unidas, Tóquio.

Direcionado a estrangeiros não familiarizados com a economia brasileira, o artigo, inédito no Brasil, adquiriu, com o passar dos anos, condições de atrair público mais amplo. Isso porque os estudiosos da realidade brasileira que não vivenciaram a era do Plano Cruzado encontrarão nesta nova versão, revisada e reestruturada em junho de 2005, detalhes nem sempre disponíveis, sob este formato, em outros textos.

2. Cenário Prévio ao Plano Cruzado

Traços da Situação em 1986

O ano de 1986 foi, para o Brasil, repleto de emoções que variaram desde a euforia contagiante até a frustração contagiosa. O país enfrentou acontecimentos como:

- a) agravamento do processo inflacionário, em janeiro, provocando forte apreensão no governo, no empresariado e no povo;
- b) reforma econômica via Plano Cruzado, em fevereiro, despertando entusiasmo em todos segmentos da sociedade brasileira;
- c) eleição, em novembro, para os governos estaduais e Assembléia Constituinte, detonando ardente debate nacional;
- d) comportamento inusitado da economia, com alterações nos hábitos de consumo e escassez de produtos, causando um misto de excitação e irritação no povo; e
- e) mudanças nos parâmetros do Plano Cruzado, em novembro, criando sentimento de desilusão.

Convém lembrar que 1985 não fora menos emocionante, pois mal começara a saborear a redemocratização, o brasileiro vivenciou o trauma da morte do

Presidente eleito Tancredo Neves, criou-se um vácuo político que só não gerou consequências desestabilizadoras por causa da repulsa generalizada a qualquer solução não constitucional.

Como resultado da combinação de acontecimentos resumidos anteriormente, percebia-se um clima nacional de crise, tanto às vésperas do Plano Cruzado quanto ao final de 1986. Para facilitar a visualização desse clima, torna-se útil um relato sintético do comportamento da economia brasileira naquela ocasião, abordando também alguns de seus reflexos políticos.

O Qüinqüênio 1981-1985

Após desfrutar um período relativamente longo de crescimento, logrando assim driblar um ajuste econômico e fiscal considerado indispensável por várias correntes de pensamento, o país sofreu os rigores da recessão a partir de 1981. A fase expansiva da década de 1970 apresentava traços contraditórios pois, ao mesmo tempo em que robusteceu o sistema produtivo, também continha em si os germes da crise que se avizinhava.

Já foi bastante explorado pela literatura econômica o fato de que, a partir de 1973, o Brasil recusou-se a adotar políticas de aclimação aos choques externos da época, optando por um esforço de investimento associado ao crescente endividamento externo. O objetivo declarado era combater a vulnerabilidade ante as flutuações internacionais, mediante a diminuição da dependência à importação dos produtos básicos necessários à sustentação do nível de atividade interna. E, de preferência, passar a exportador de alguns desses produtos. Idealizava-se um Brasil tipo “ilha de prosperidade”, em meio a um mundo imerso em pessimismo.

Esse objetivo foi perseguido por meio de uma incisiva atuação estatal, pautada nos programas setoriais do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que proporcionaram projetos dificilmente realizáveis como resultado espontâneo do mercado. Os setores de insumo básicos e de bens de capital foram os mais beneficiados por essa nova onda de substituição de importações, cujo perfil era distinto da ocorrência entre a segunda guerra e o início dos anos 1960.

Contudo, enquanto esses investimentos estavam sendo implementados, ocorreu forte incremento no valor das importações, acirrado pelos preços do petróleo, que afetou o balanço de pagamento. O déficit comercial assumiu proporções inquietantes e a dívida externa acentuou sua carreira ascendente.

Portanto, configurou-se um panorama de constrangimento externo que conspirou contra a continuidade do modelo. Ademais, a inflação passou a patamar mais elevado em 1979, dando novo salto no ano seguinte, quando superou a fronteira dos 100%.

O ano de 1981 marca a exaustão de um ciclo de crescimento, verificando-se queda de 4,2% no PIB, o qual havia se expandido em 9,2%, em 1980 (Tabela I). A renda *per capita* retrocedeu 6,3% e registra-se uma erosão no nível de vida da classe média, inclusive a parcela de altos assalariados, em proporção incomum no país.

A dimensão e a forma desse movimento recessivo foram condicionadas pela política então implementada, cujo propósito era controlar as duas mais preocupantes manifestações de desequilíbrio: dívida externa e inflação. Adotou-se uma estratégia em que o aumento do saldo comercial e o declínio da inflação eram perseguidos mediante contenção da demanda interna. Mesmo antes de recorrer oficialmente ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em final de 1982, o governo já fluía por caminhos cujo destino não era exatamente o da expansão econômica. Na verdade, os investimentos estatais vinham escasseando desde 1979.

O desempenho fiscal, por sua vez, refletia o cenário vigente:

- a) a receita tributária foi debilitada pela queda no nível de atividade econômica; e
- b) o valor real da arrecadação era ceifado pelo ritmo inflacionário verificado no intervalo entre o ato gerador do imposto e o seu efetivo recolhimento.

Reagindo a essas restrições, o governo reafirmou a postura de austeridade, diminuindo gastos e estabelecendo restrições monetárias. A alta na taxa de juros incidiu sobre o custo da dívida interna. Enfim, o circuito formado pelo setor público funcionou como elemento desestimulador da demanda interna.

Durante o triênio 1981-83, algumas variáveis comportaram-se de forma coerente com os princípios da política em curso:

- a) a balança comercial passou a apresentar saldos positivos, sobretudo pela queda das importações;
- b) o produto industrial sofreu variação de -8,8%, 0,0% (-0,04%) e -5,9%, respectivamente em 1981, 1982 e 1983;

- c) nesses mesmos anos, a renda *per capita* diminuiu em 6,3%, 1,3% e 5,0%; e
- d) baixaram os níveis de emprego e de investimento.

Apesar desses sacrifícios, os resultados até 1983 eram desanimadores: a inflação manteve-se em torno dos 100% nos dois primeiros anos, saltando para 211% em 1983; a dívida externa continuou crescendo; e o país transferiu para o exterior, a título de serviço da dívida, um montante recorde de recursos. O endividamento público criou intensos transtornos nas contas fiscais e externas, reduzindo espaço para a execução de políticas públicas.

Ao final de 1982, a partir de novo relacionamento com o FMI, a geração de saldos comerciais positivos foi estimulada não apenas pela redução das importações mas, de preferência, pelo incremento das exportações. E os frutos aparecem: superávit de US\$ 6,470 bilhões, em 1983, obtido graças à redução de 20,5% no valor das importações e aumento de apenas 8,6% nas exportações. Em 1984, o imponente saldo de US\$ 13,1 bilhões resultou de exportações superiores em 23,3% às do ano anterior, enquanto as importações retraíram-se em 9,81%.

Facilitado pelas maiores compras efetuadas pelos Estados Unidos, o aumento das exportações promoveu uma retomada da produção que desafiou as políticas restritivas então em vigor. Após ter caído 2,9% em 1983, o PIB elevou-se em 5,4% em 1984. O setor industrial, responsável pelo incremento das exportações, livrou-se de um negro triênio (1981-83) de taxas negativas, passando a crescer 6,3% em 1984. Ante o marasmo do consumo interno, mencionado anteriormente, a demanda externa veio cumprir o papel de deflagrador da retomada.

Os acontecimentos de 1981-1984 foram influenciados pelos projetos de investimento concebidos nos anos 1970. A capacidade produtiva instalada amenizou os danos provenientes das restrições à importação, contribuindo para a continuidade do suprimento de insumos básicos. Além desses grandes projetos, o setor privado respondeu às dificuldades para importar dedicando-se à produção de itens até então provenientes do exterior, principalmente equipamentos, conferindo maior integração à estrutura industrial do país. Ao longo de 1984, aumenta o emprego, intensificam-se os investimentos, a produção agropecuária melhora e essa reanimação acaba alastrando-se, criando condições para, no ano seguinte, a demanda interna passar a epicentro da expansão econômica.

Embora, em 1985, o valor das exportações tenha retrocedido em 5,1%, o superávit comercial permaneceu elevado, US\$12,5 bilhões, dado o encolhimento das importações. O PIB ampliou seu crescimento para 7,8%, exibindo os setores primário e industrial as taxas de 9,6% e 8,3%, respectivamente. A oferta de emprego no setor industrial continuou expandindo-se, propiciando acréscimo de 6,3% no salário real médio e de 20,5% na massa salarial. Outro evento significativo é a quase estagnação do valor da dívida externa.

Com o fim da ocupação do poder pelos militares, a escolha do primeiro chefe de governo da Nova República ocorreu pelo voto indireto. Saiu vitorioso o candidato de oposição, graças à adesão de um grupo de políticos que até então apoiavam o regime autoritário. O Presidente eleito Tancredo Neves defendia reformas estruturais, enquanto demonstrava intenção de combater com firmeza a inflação. A questão do equilíbrio fiscal mereceu destaque, ficando famosa sua frase “é proibido gastar”.

Com a morte de Tancredo Neves, em março de 1985, assumiu a presidência o seu companheiro de chapa, José Sarney, oriundo do grupo político que havia servido à ditadura. O combate ao déficit público continuou sendo encarado como fator essencial à eliminação da expansão monetária e, assim, priorizaram-se o corte de gastos e o aumento da receita. Também foram mobilizados alguns instrumentos de intervenção direta no comportamento do custo de vida, tais como o reforço no controle dos preços e a inalterabilidade das tarifas de serviços públicos e do preço dos combustíveis, proporcionando um moderado declínio na taxa mensal de inflação entre abril e junho do mesmo ano.

Essas medidas não chegaram a formar um conjunto coerente e tampouco debelaram a inflação que, em agosto daquele ano, saltou para 14,0% e encerra o ano a 235,1%. A ausência de política global é sentida e, apesar de a economia continuar crescendo, prevalece um ambiente de insatisfação social em razão dos rumos incontroláveis dos índices de preços.

Os primeiros dez meses de governo foram marcados por contraditório cenário econômico e político, no qual o entusiasmo com a redemocratização, as razoáveis taxas de crescimento e os apreciáveis saldos na balança comercial não bastaram para tranquilizar a sociedade ante os estragos decorrentes do processo inflacionário. E a explicação repousa no fato de haver consciência quanto à falta de diretrizes que balizassem a trajetória do país.

Observando-se o período 1981-86, constata-se que, no início, sob a presidência do General Figueiredo, ainda era factível impor uma política econômica recessiva, como se fosse algo inevitável. Embora a inflação continuasse, divulgava-se a idéia de que essa era a única e amarga receita para domá-la. Com a Nova República, tornou-se mais difícil apregoar uma política que relegava a segundo plano os objetivos de desenvolvimento e desconcentração social de renda. A palavra reforma passa a ser pronunciada até por políticos e empresários conservadores.

Após 1985, nenhum grupo político ou classista ousava declarar-se contrário às mudanças, nem sugeria a espera de momentos mais propícios. Mas será que todos possuíam o mesmo conceito de mudança? A percepção do PMDB era igual à do PFL? A do Partido dos Trabalhadores (PT) coincidia com a dos demais partidos de esquerda? E a Igreja, os sindicatos e os agricultores? Evidentemente, a resposta é não, e, em consequência, conflitos de interesse acabaram diluindo o clamor reformista, limitando-o a núcleos minoritários.

3. O Plano Cruzado

Motivações

Ao início de 1986, vários fatores contribuíam para a configuração de um ambiente nacional tenso, entre os quais destacam-se:

- a) a partir de novembro 1985 a inflação alcançou índices alarmantes, atingindo 17,8% em janeiro e 22,4% em fevereiro (Tabela II);
- b) além de não apresentar proposta de política econômica de médio e longo prazo, o governo tampouco indicava possuir resposta imediata ao recrudescimento inflacionário; e
- c) sucessivas greves vinham eclodindo, em uma frequência à qual a população não estava mais acostumada.

Conforme mencionado anteriormente, a expansão econômica não bastou para dissipar o sentimento desfavorável em relação ao futuro imediato, pairando o temor de que o crescimento fosse abatido pela inflação.

Os reflexos políticos dessa situação não se fizeram esperar. Prosperou no PMDB (partido do presidente Sarney) a tese de “apoio independente” ao governo e, até mesmo, de afastamento total. Vários partidos políticos

TABELA I

Brasil – Taxa de Crescimento do PIB Total e Per Capita – 1978/87

(Em %)

ANO	PIB	PER CAPITA
1978	5,0	2,2
1979	6,8	4,2
1980	9,2	6,7
1981	-4,2	-6,3
1982	0,8	-1,3
1983	-2,9	-5,0
1984	5,4	3,3
1985	7,8	5,7
1986	7,5	5,2
1987	3,5	1,2

Fonte: Ipea e IBGE.

acentuaram o discurso oposicionista, defendendo imediata eleição direta para presidente. A opinião pública demonstrava receptividade às críticas, o que colocava as autoridades em posição defensiva.

Sob esse complexo cenário foi anunciado, em 28 de fevereiro de 1986, o conjunto de medidas conhecido como Plano Cruzado. Para total surpresa do país, implantou-se um choque heterodoxo por meio do qual pretendia-se atacar de forma drástica o processo inflacionário, sem recorrer a métodos recessivos e agravadores da concentração social de renda. Inflação zero passa a ser a meta.

Além das motivações políticas que induziram o Presidente da República a decidir por esse inesperado caminho, aquela ocasião apresentava-se propícia a um experimento de grande envergadura, dados os seguintes fatores:

- a) a inflação passou a atuar a tal ponto como elemento desestabilizador da situação interna e de enfraquecimento da posição brasileira na renegociação da dívida externa, que valia a pena os riscos de um tratamento radical;
- b) as contas externas apresentavam condições favoráveis, com repetidos saldos comerciais positivos e volume respeitável de reservas em divisas;
- c) não havia evidências de que a agricultura pudesse criar dificuldades de abastecimento, com repercussões altistas sobre os preços; e

- d) o ímpeto expansionista demonstrado pela economia nos últimos dois anos permitia prever uma tendência natural a neutralizar eventuais efeitos estagnantes do Plano.

Instantaneamente, o Plano Cruzado rendeu abundantes dividendos políticos, encantou a nação e recondicionou a imagem do governo. A sensação de ausência de resposta à avalanche inflacionária foi substituída pela descoberta de um admirável trabalho de equipe, secretamente desenvolvido nos gabinetes oficiais. A propensão de certos segmentos políticos a se esquivarem do Palácio do Planalto foi sucedida por uma verdadeira disputa pelo posto de aliado fraterno.

TABELA II
Inflação no Brasil

ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (IGP)			
Período	Variação (%)	Período	Variação (%)
1978	40,8	1986	
1979	77,2	Jan.	17,8
1980	110,2	Fev.	22,4
1981	95,2	Mar.	5,5
1982	99,7	Abr.	-0,6
1983	211,0	Maio	0,3
1984	223,8	Jun.	0,5
1985	235,1	Jul.	0,6
1986	53,5	Ago.	1,3
1987	416,0	Set.	1,1
		Out.	1,4
		Nov.	2,5
		Dez.	7,6
1985		1987	
Jan.	12,6	Jan.	12,0
Fev.	10,2	Fev.	14,1
Mar.	12,7	Mar.	15,0
Abr.	7,2	Abr.	20,1
Maio	7,8	Maio	27,6
Jun.	7,8	Jun.	25,9
Jul.	8,9	Jul.	9,3
Ago.	14,0	Ago.	4,5
Set.	9,1	Set.	8,0
Out.	9,1	Out.	11,2
Nov.	15,0	Nov.	15,5
Dez.	13,2	Dez.	15,9

Fonte: Ipea.

Características do Plano

O esquema montado pelo Plano baseava-se na neutralização do fator inercial de inflação, associada ao congelamento de preços e salários. O fator inercial provinha da correção monetária aplicada às transações financeiras e comerciais, funcionando assim como piso mínimo da taxa do mês seguinte. Com o fim da indexação esperava-se romper a rigidez à retração inflacionária.

Os preços foram congelados ao nível em que se encontravam em 27 de fevereiro de 1986, aplicando-se aos salários aumento correspondente à manutenção de seu valor médio real dos últimos seis meses, acrescido do abono de 8%. Nova moeda foi instituída, o cruzado, cuja diferença em relação à antiga não seria apenas o fato de equivaler a mil cruzeiros, mas também o de personificar uma economia estável, na qual a moeda não se deterioraria.

Outros pontos essenciais a destacar:

- a) a ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), título que variava mensalmente servindo de indexador, passou a denominar-se OTN (Obrigações do Tesouro Nacional), e sofreu elevação em 3 de março; seu valor permaneceria inalterado até março de 1987, quando seria reajustado conforme os indicadores de comportamento de preços;
- b) as obrigações de pagamento expressas em cruzeiros, anteriores a 28 de fevereiro, passaram a ser convertidas em cruzados na data de seus vencimentos, dividindo-se o montante em cruzeiros por um fator de conversão. Esse fator era diário e calculado pela multiplicação da paridade inicial (1.000 cruzeiros/1 cruzado), cumulativamente, por 1,0045 para cada dia decorrido a partir de 3 de março de 1986;
- c) a desindexação só não atingiu as cadernetas de poupança (forma mais difundida de poupança popular), o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Participação PIS/Pasep (fundos compulsórios vinculados aos assalariados), cujos saldos passaram a ser atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor (IPC), como resguardo à eventual inflação;
- d) alterou-se o método de reajuste salarial, doravante automaticamente acionado toda vez que a subida acumulada do IPC atingisse 20% (o chamado gatilho salarial); não havia limitações para negociações coletivas de aumentos salariais;

- e) instituiu-se o seguro-desemprego, destinado a prestar assistência financeira, pelo período máximo de quatro meses, ao trabalhador desempregado, de acordo com certas condições, entre as quais a de ter percebido salário nos últimos seis meses; e
- f) a taxa de câmbio oficial por moeda estrangeira foi congelada.

Implícita ao Plano, havia a intenção de obedecer às seguintes diretrizes:

- a) montagem de esquema de controle sobre o congelamento de preços, para o sucesso do qual considerava-se importante a participação popular, dada a impossibilidade de a fiscalização oficial cobrir o país inteiro; todos os cidadãos foram investidos simbolicamente da função de “fiscais do Sarney”;
- b) minimizar o apelo à emissão monetária, no suposto de o déficit público ser mantido em proporções controláveis;
- c) livre fixação da taxa de juros; e
- d) balizamento de todas as decisões de política econômica no princípio de preservação da renda dos trabalhadores de até cinco salários mínimos.

Supunha-se, como consequência da inflação zero, a ocorrência de dois fatos relacionados entre si e auspiciosos ao desenvolvimento econômico:

- a) O fim da “ciranda financeira”, que desviava de atividades produtivas volumosas somas de recursos, canalizadas às aplicações com rendimentos atrelados aos índices inflacionários. Havia empresas cujos lucros não operacionais, provenientes dessas aplicações, eram superiores aos resultantes de suas atividades-fim, não havendo, portanto, incentivo em investir no próprio negócio. Em decorrência da desindexação, esvaiu-se a atratividade das inúmeras formas fáceis e especulativas de obter rentabilidade com o dinheiro disponível. Assim sendo, era lógico imaginar que agora esses recursos fluiriam para empreendimentos produtivos, transformados na melhor opção de auferir bons resultados, ou para a bolsa de valores.
- b) O segundo fato diz respeito aos baixos níveis de produtividade em diversos ramos da economia e à heterogeneidade entre os níveis constatáveis em empresas de um mesmo setor. Havia a expectativa de nova ênfase à questão da produtividade, como consequência da inflação próxima a zero. O raciocínio era: quando os preços deixam de subir desordenadamente, aflora à superfície a ineficiência empresarial, antes camuflada pela simples transferência ao consumidor, via preço, do

elevado custo de produção. Num contexto de estabilidade monetária, a competitividade de cada empresa seria diferenciada pela sua produtividade, passando a ser difícil transferir ao preço o custo da ineficiência. Uma fonte de recursos aos investimentos em aumento de produtividade seriam as antigas aplicações financeiras.

Imediatamente após o anúncio do Plano, acendeu-se o pavio de uma polêmica sobre o critério de fixação dos salários, um dos raros alvos de dúvidas e críticas. A controvérsia foi alimentada pelos defensores de um aumento que incorporasse toda a elevação do custo de vida verificada desde o último reajuste, reconstituindo assim o salário máximo real desse intervalo.

A alternativa adotada pelo Plano preservava o valor real médio do semestre anterior, porém consolidava um dos componentes da perda histórica do seu poder de compra. Esse componente era representado pela diferença entre o valor real máximo do salário (isto é, aquele alcançado no momento em que era corrigido) e o valor médio do semestre correspondente, diferença essa tanto maior quanto mais elevada a inflação.

O novo salário decretado e congelado retirava a possibilidade de o trabalhador voltar a atingir o pico de sua remuneração real, equivalente ao que ele deveria ganhar a partir da data do aumento, se não tivesse havido inflação no semestre anterior. O reajuste automático, previsto para quando o índice de inflação atingisse 20%, apenas restabeleceria o poder aquisitivo de março de 1986.

Essas críticas continham fundamento, mas a fixação dos salários em seus níveis de pico impediria o congelamento dos preços da maneira como foi feito. Isso, porque comprometeria a rentabilidade das empresas, em especial daquelas cujos preços foram fixados em níveis inadequados. Enfim, implicaria um choque de conteúdo diferente.

Em termos teóricos, os assalariados obtiveram melhoria de 8% em relação à remuneração média efetiva no semestre anterior, além da aparente garantia de manter sua renda real estável. A evolução dos acontecimentos superou essa polêmica, como veremos adiante.

Comportamento da Economia durante o Plano Cruzado

Irreconhecível! Essa seria a exclamação de quem comparava a realidade brasileira de antes e depois de 28 de fevereiro de 1986. A mudança de expectativa foi fulminante, graças à credibilidade inspirada pelo Plano, criando-se um arcabouço de apoio popular impenetrável a qualquer contestação mais incisiva à nova política de estabilidade monetária.

A percepção desfavorável quanto às perspectivas do país foi substituída pela confiança no futuro, materializando, na população, a mais rápida e profunda alteração de humor recentemente verificada. As avaliações críticas efetuadas por alguns sindicatos, grupamentos políticos e núcleos acadêmicos não alcançavam ressonância e mostravam-se pálidos ante as manifestações de aprovação. Figuras do antigo regime desculpavam-se por não terem tido idéia semelhante, admitindo que o governo anterior não dispunha de credibilidade necessária para implantar política tão audaciosa.

Esse primeiro impacto positivo foi consolidado em decorrência da queda da inflação: a taxa mensal em fevereiro de 1986 havia chegado a 22,4%, baixando nos três meses seguintes para 5,5%, -0,6% e 0,3%. Sob esse clima, várias transformações surgiram no organismo econômico. A primeira, ocorreu nos hábitos de poupança. Com o fim da correção monetária e dos rendimentos insuflados pela elevada inflação, os frequentadores das múltiplas modalidades de captação de poupança (salvo a bolsa de valores) transferiram seus ativos financeiros a outras destinações, tais como aumento do consumo, compra de imóveis e mercado de ações.

Os recursos canalizados à bolsa de valores poderiam ter sido fonte de financiamento ao investimento se utilizados na compra de ações primárias, resultantes de novos lançamentos. Porém, privilegiaram aquelas já em poder do público, promovendo apenas uma transferência de posse e tendência à valorização das cotações. Se essa valorização tivesse perdurado por longo tempo, talvez conseguisse induzir mais empresas a recorrerem ao aumento de capital, via lançamento de ações, como forma de financiar seus investimentos.

O governo tentou convencer a população de que, por exemplo, a caderneta de poupança não havia perdido rentabilidade e de que os antigos elevados índices de valorização eram ilusórios, pois apenas refletiam a inflação. Entretanto, os primeiros meses do cruzado presenciaram a migração das disponibilidades das famílias em direção, principalmente, ao consumo, o que redundou em incremento também na demanda por bens intermediários.

Reagindo de maneira inversa à imaginada pela maioria dos observadores, que anteviam um arrefecimento da demanda familiar, a população transformou-se em um consumidor quase compulsivo. A previsão de arrefecimento provinha da suposta eliminação de compras efetuadas precipitadamente pelos assalariados, à época de inflação elevada, em consequência da convicção de que os produtos encareceriam.

Mas ocorreu exatamente o contrário, em função dos seguintes motivos:

- a) a já mencionada perda de atratividade das modalidades mais populares de aplicação no mercado financeiro, levando as famílias a uma preferência pelo consumo, sobretudo de bens duráveis;
- b) aumento na massa salarial em virtude da expansão do emprego e da remuneração real média;
- c) mudanças fiscais que diminuíram retenção do imposto de renda na fonte; e
- d) em contraste com os motivos anteriores, alguns observadores explicavam a explosão do consumo também como consequência da falta de confiança na continuidade do congelamento dos preços. Assim, mais vantajoso do que poupar seria adquirir o máximo de bens e serviços, antes que eles se tornassem menos acessíveis.

Na verdade, esse gênero de salto na demanda por bens de consumo duráveis já era registrado na literatura econômica internacional, como peculiar a programas de estabilização que resultam em freada brusca no processo inflacionário.

Como reagiram as empresas ante tal sofreguidão consumista? De início, as reações eram diferenciadas pelo grau de adequação dos respectivos preços congelados. Aqueles setores considerados prejudicados logo recorreram a mecanismos de resistência, não se mostrando muito entusiasmados com o crescimento do consumo. Verificaram-se então: a redução da qualidade dos bens; a introdução de detalhes inúteis nos produtos que permitissem a elevação desproporcional do preço; a diminuição de pesos e volumes; a cobrança de ágio; e a simples retirada do produto do mercado.

Naqueles casos em que o congelamento surpreendeu os preços em níveis satisfatórios e havia capacidade produtiva excedente, as regras foram respeitadas e os lucros aumentaram com o incremento da produção. Mas tão logo atingiam a plena ocupação, recorriam a expedientes que permitissem

aproveitar o desequilíbrio entre a oferta e a demanda: reduziam os prazos de pagamento, os descontos e as bonificações usuais, além de cobrarem ágios.

Os que já estavam com baixa ociosidade em março, utilizaram esses expedientes desde o início do Plano Cruzado. Quando a cobrança de ágio alastrou-se, principalmente entre os bens intermediários, alguns empresários, antes satisfeitos com o congelamento, passaram a reclamar de incompatibilidade entre custo e receita.

Logo nos primeiros meses de vigência, o congelamento de salários não resistiu à forte expansão da procura por mão-de-obra, ocorrendo reajustes salariais principalmente nos estabelecimentos privados cujos lucros ampliaram-se.

O conhecimento dos vários gêneros de reflexos que o Plano teve sobre a rentabilidade das empresas seria útil para compreender a natureza de suas reações. Contudo, mesmo sem enveredar por esse tema, é possível supor que o aumento de produção levou ao declínio nos custos totais e, portanto, melhoria do lucro operacional, inclusive onde os preços não eram satisfatórios. Mas, em geral, a rentabilidade dos estabelecimentos industriais e comerciais comportou-se em função de fatores como:

- a) intensidade do aumento salarial concedido aos empregados;
- b) perda de vantagens comerciais oferecidas pelos fornecedores e pagamento de ágio;
- c) grau de ocupação da capacidade instalada no instante do congelamento;
- d) peso dos antigos lucros não-operacionais; e
- e) capacidade da empresa para burlar o congelamento de preços.

Em paralelo à reação de cada empresa ante a explosão do consumo, em termos globais constatou-se uma expansão da oferta industrial insuficiente para acompanhar a demanda. O aumento de produção baseou-se no uso da capacidade instalada, carecendo o setor industrial de projetos suficientemente amadurecidos para proporcionar rápida expansão de oferta. O elenco de investimentos registrado contemplava ampliações e modernizações de plantas já existentes, não se observando programas de relevo em setores fundamentais ao crescimento. A escassez de certos componentes, que impedia o fornecimento de inúmeros bens manufaturados, também conspirou contra a ampliação mais vigorosa da produção.

Sondagem conjuntural realizada pela FGV/Ibre, em julho, indicava que os sub-setores têxtil, papel para impressão, metais não-ferrosos e celulose produziam a 91%, 93%, 95% e 99%, respectivamente, da capacidade máxima teórica. Na indústria como um todo esse percentual era de 82%.

Após os primeiros meses do Plano, o estrangulamento no abastecimento de alguns produtos assumiu tamanha intensidade, que seria duvidoso atribuí-lo apenas à expansão do consumo. Seguramente, decisões empresariais contribuíram para tal desequilíbrio.

Outro fato marcante foi a persistência de expressivos superávits comerciais, colaborando para a sustentação do clima otimista e atendimento aos compromissos com a dívida externa. Até setembro de 1986, o desempenho da Balança Comercial difundiu a crença na possibilidade de o país honrar o serviço da dívida, sem comprometer o ritmo de crescimento econômico. Esse otimismo não era compartilhado por toda a equipe governamental, pois o pacote de julho (abordado mais adiante) já incluía, entre suas justificativas, a preocupação com o comportamento projetado das contas externas.

Nos cinco primeiros meses do Plano Cruzado, o setor público não adquiriu capacidade de poupar suficiente para posicioná-lo na vanguarda de um processo de retomada dos investimentos. Pelo contrário, sua situação permanecia melancólica a esse respeito. Quanto ao setor privado, a despeito de não lhe faltar capacidade de investir, demonstrava pouco ímpeto expansionista, constatando-se um panorama duvidoso quanto às chances de se superarem, a curto e médio prazo, os desencontros entre produção e consumo.

Era visível, já a partir de maio/junho de 1986, a necessidade de se complementarem as decisões de fevereiro, a fim de corrigir tensões e definir aspectos ainda nebulosos.

O Pacote de Julho

Em face dos riscos inerentes à evolução da economia após fevereiro, novo conjunto de medidas foi anunciado em 23 de julho de 1986, o qual, contudo, revelou-se tímido. Dada a proximidade de eleições para o Congresso/Assembleia Constituinte e governos estaduais, ao definir-se o conteúdo do chamado “Pacote de Julho”, fatores de natureza política predominaram sobre os critérios preferidos pela equipe econômica.

Cinco meses de Plano Cruzado já eram suficientes para perceber-se a necessidade de partir rumo a outro estágio de política econômica, no qual o congelamento de preços não jogasse o mesmo papel de antes. Quanto mais longo, mais vulnerável tornava-se o congelamento e mais difícil a transição para outra espécie de controle, sem transmitir impressão de fracasso. Ademais, as iniciativas (ou falta delas) governamentais nesses cinco meses não esboçaram estratégia condizente com a situação do país, nem com a envergadura do próprio Plano Cruzado. Em vez de transpor a fronteira em direção a um novo espaço econômico, a base de sustentação política do governo insistiu em permanecer no mesmo filão, tentando extrair o máximo da popularidade ainda desfrutada pelo Plano. Até sua exaustão definitiva, em novembro.

O diagnóstico inspirador do pacote de julho era correto:

- a) a trajetória da demanda e da produção conspirava contra a estabilidade de preços;
- b) a capacidade instalada operava a pleno vapor, sem possibilidades de acréscimos a curto prazo;
- c) algumas empresas não logravam aumentar sua produção por causa da escassez de insumos e componentes; e
- d) a recuperação da taxa de investimentos não alcançou o montante requerido para tornar menos agudos os atritos entre oferta e demanda.

No âmbito desse diagnóstico, chegou-se à conclusão de que seria necessário desaquecer a demanda e acelerar a ampliação da capacidade instalada. Nesse sentido, criaram-se mecanismos compulsórios de transferência à poupança de parte da renda canalizada ao consumo (poupança essa centralizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND) e declarou-se a intenção de estimular o processo de investimento, mediante o Plano de Metas.

O Pacote de Julho englobava, principalmente, as seguintes medidas:

- a) Instituição do empréstimo compulsório a incidir, até 31 de dezembro de 1989, sobre os consumidores de gasolina e álcool, assim como sobre os adquirentes de automóveis de passeio e utilitários, nos seguintes montantes: 28% do valor do consumo de gasolina e álcool carburante; 30% do preço de aquisição de veículos novos e de até um ano de fabricação; 20% do preço de veículos com mais de um e até dois anos de fabricação; e 10% do preço de veículos com mais de dois e até quatro anos de fabricação.

- b) Determinação do pagamento, até 31 de dezembro de 1987, de encargo financeiro no valor de 25% na compra de passagens internacionais e na compra de moeda estrangeira para fins de viagem ao exterior.
- c) Lançamento do Plano de Metas, composto de investimentos nas áreas social (saúde, educação, moradia) e de infra-estrutura (transporte e energia, principalmente).
- d) Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), cujo destino fundamental é financiar o Plano de Metas. Seus recursos advêm da arrecadação prevista nos itens a) e b), sendo seu patrimônio inicial constituído por ações de empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União.
- e) Concessão de incentivos à poupança, tais como a redução do imposto de renda sobre os Certificados de Depósito Bancários (CDB) e a criação de nova modalidade de caderneta de poupança.
- f) Determinação da exclusão, no Índice de Preços ao Consumidor, do empréstimo compulsório incidente sobre a venda de gasolina, álcool e automóveis.

Parcos foram os resultados obtidos. Na área de consumo como um todo, críticos duvidavam do seu desaquecimento, prevendo apenas um redirecionamento das compras dos bens e serviços gravados compulsoriamente, em benefício de outros. Em realidade, aconteceu algo mais surpreendente: a procura pelos bens e serviços onerados, tais como automóveis e viagens ao exterior, continuou inabalada. Na área de poupança e investimento, o FND permaneceu inativo e o Plano de Metas, discretamente engavetado.

Assim, a economia prosseguiu titubeante, agora com a novidade de expor mais abertamente pressões inflacionárias e apresentar sintomas de enfraquecimento do saldo comercial, além do agravamento dos problemas de abastecimento.

O Cruzado II

Entre julho e novembro de 1986, acentuou-se ainda mais o perfil de comportamento da economia descrito anteriormente, explicitando a inocuidade do Pacote de Julho. Em outubro, discutia-se abertamente a necessidade de drásticas alterações na política vigente, mas a proximidade das eleições e os resquícios de popularidade do congelamento de preços imobilizaram o governo. Naquela altura, o congelamento estava sendo de tal forma desrespeitado pelo ágio e pela falta de produtos que, em realidade, era incompreen-

sível a manutenção de seu prestígio entre a população e o temor do governo em alterá-lo. Efetivamente, logo após o pleito de 15 de novembro, no qual o PMDB (partido governista) teve vitória avassaladora, foram anunciadas mudanças conhecidas como Cruzado II.

Fiéis ao diagnóstico inspirador do pacote de julho, as novas medidas demonstravam a intenção de aumentar a dose terapêutica, na tentativa de recuperar a oportunidade perdida anteriormente. O Cruzado II foi justificado pelos seguintes fatos:

- a) o crescimento do consumo atingia taxas que levavam ao superaquecimento da economia;
- b) a perspectiva de estrangulamento desastroso na oferta, principalmente em setores cruciais, como energia elétrica, siderurgia, petroquímica, papel, celulose, metais não-ferrosos e comunicações;
- c) a persistência de volume insuficiente de investimentos;
- d) o comportamento preocupante da balança comercial a partir de setembro, aumentando os riscos de crise cambial; o declínio dos saldos comerciais eram atribuídos ao incremento do consumo interno; e
- e) a reduzida capacidade de investimento do setor público.

Ante esse quadro, foram apontados os seguintes objetivos:

- a) conter o consumo;
- b) estimular a canalização de renda para a poupança;
- c) atenuar o déficit público;
- d) equacionar problemas referentes ao setor externo;
- e) recompor capacidade de investimento do setor público;
- f) reduzir pressões inflacionárias;
- g) preservar a renda dos que percebiam até cinco salários mínimos.

Para alcançar esses objetivos, foram adotadas as medidas resumidas a seguir:

- a) Aumento substancial no preço de: automóveis, 80% (considerando o empréstimo compulsório instituído em julho, esse aumento atinge 100%); cigarros, até 122%; bebidas alcoólicas, 100% (no caso desses três primeiros produtos, a maior parte do aumento deveu-se à elevação

- do imposto indireto); tarifas telefônicas, 30%; energia elétrica residencial, média de 35%; energia elétrica industrial, 10%; energia elétrica comercial, 40%; tarifas postais, 80%; açúcar, 25% (via redução do subsídio); gasolina e álcool, 60% (embutido aumento de imposto); medicamentos, 10%.
- b) Criação de novas modalidades de caderneta de poupança.
 - c) Adiamento de parcela significativa dos investimentos estatais previstos para 1987.
 - d) Redução dos gastos correntes do setor público, mediante o impedimento da contratação de pessoal e da extinção e fusão de empresas estatais (exemplo emblemático foi o fechamento do Banco Nacional de Habitação, com suas funções absorvidas pela Caixa Econômica Federal).
 - e) Estímulo às exportações, por meio de incentivos fiscais e restabelecimento das minidesvalorizações cambiais (o câmbio estava congelado desde março).
 - f) Ampliação do processo de desindexação da economia, mediante: (i) mudanças no índice oficial de medição da inflação usado nos reajustes salariais; (ii) proibição de cláusulas de indexação em novos contratos, quaisquer que sejam seus prazos de vigência; (iii) alteração nos critérios de rendimento das cadernetas de poupança: deixaram de ser calculados com base na variação do IPC amplo, passando a pautar-se pelas Letras do Banco Central (LBC), cuja variação teoricamente não é determinada pela inflação.
 - g) O IPC amplo, que considerava os produtos consumidos por famílias com rendimento mensal de até 30 salários mínimos, foi substituído pelo IPC restrito, alusivo ao consumo dos trabalhadores de até cinco salários mínimos. Ademais, foram excluídos dos cálculos os chamados fatores sazonais e irregulares, além dos aumentos dos impostos indiretos e despesas com fumo e bebida alcoólica.
 - h) A aplicação do gatilho salarial (reajuste automático dos salários quando a inflação atingisse 20%) foi regulamentada, estabelecendo o desconto dos aumentos já obtidos pelos trabalhadores no período anterior ao disparo do gatilho; iniciaram-se debates sobre outras mudanças no gatilho, até mesmo sua extinção.

Imediatamente delineou-se uma reação contrária, baseada no argumento de que as medidas implementadas não atendiam aos objetivos declarados, em especial os de preservação da renda dos assalariados de menor nível e os de redução das pressões inflacionárias.

Certos críticos sugeriram como mais eficiente, para conter o consumo, o aumento no imposto de renda ou a instituição de empréstimo compulsório. Essas alternativas eram apontadas como preferíveis pelo fato de reduzirem a disponibilidade financeira das famílias, e não apenas dificultarem o consumo de um pequeno número de produtos. Afinal, as famílias poderiam transferir seu poder de compra a outros bens, não aliviando assim a demanda global.

Por outro lado, comentava-se, teria sido melhor não recorrer a soluções via preços, a fim de não serem exacerbadas as expectativas inflacionárias. Na verdade, o Cruzado II abalou irremediavelmente o congelamento de preços, pelo menos na órbita da política de estabilização inaugurada em fevereiro.

As medidas de novembro não conduziram ao alcance dos objetivos anunciados e, na verdade, demarcaram o completo esgotamento do Plano Cruzado. O declínio verificado no consumo decorreu menos do aumento nos preços de automóvel, cigarro etc., ou do estímulo à poupança, e muito mais do encolhimento da renda real dos assalariados, provocado pela volta da inflação.

4. Aspectos Setoriais

Agricultura

De início, o Plano Cruzado criou expectativas otimistas no setor agrícola, em decorrência da previsão de estabilidade nos custos de produção, proveniente de:

- a) desaparecimento da correção monetária incidente sobre os financiamentos; e
- b) congelamento dos preços de máquinas e insumos agrícolas.

Ademais, a maioria dos preços agropecuários foi congelada a níveis razoáveis, não provocando, no princípio, angústias entre os produtores, sendo exceção mais gritante os casos do leite, carne bovina e ovos.

A demanda por alimentos acompanhou a onda ascendente verificada em outras áreas, configurando um mercado ávido por bens de origem rural. A oferta imediata, contudo, refletia decisões tomadas meses antes pelo produ-

tor rural, sendo ainda condicionada por fatores climáticos prejudiciais à safra. Portanto, não estava preparada para corresponder ao incremento do consumo após março de 1986, problema esse agravado pela sonegação de alguns produtos, como leite, carne e ovos (Tabela III). Surge, assim, a necessidade de rápida complementação da oferta interna, via aumento das importações de alimentos.

Enfim, apesar de o Plano Cruzado ter sinalizado ao setor um cenário promissor, não se materializaram fatos que promovessem transformações modernizantes mais profundas no campo. Houve, quando muito, um incentivo ao melhor desempenho da safra seguinte. A agropecuária não foi alvo de nenhuma estratégia específica de médio e longo prazo, à semelhança de outras omissões na condução da política econômica à época do Plano Cruzado. Por outro lado, a prevista estabilidade nos custos da produção setorial não se confirmou.

Indústria

Na segunda metade dos anos 1980, a fisionomia do parque industrial brasileiro revelava um setor moderno, integrado, de grande dimensão e, até mesmo, com problemas típicos da maturidade. Mas a oferta de produtos manufaturados refletia um mercado condicionado pelo secular desequilíbrio na distribuição de renda.

A industrialização em nada contribuiu para romper a tendência à desigualdade social e, como não podia deixar de ser, nutriu-se da demanda exercida pelas classes privilegiadas. Esse traço marcante explicava a existência, no setor, de sintomas de maturidade, enquanto a maior parte da população encontrava-se à margem do consumo de bens manufaturados. E o mais dramático é que esse modelo concentrador não havia esgotado as possibilidades de prosperar.

Quanto à produção de insumos, o crescimento apoiava-se no prosseguimento da substituição de importações, na geração de excedentes exportáveis e na manutenção do suprimento a uma demanda interna ascendente. Na área de bens de capital, a capacidade instalada não vinha impedindo a concretização de investimentos, cabendo às importações uma parte suportável pela economia como um todo (Tabela IV). Havia evidências, contudo, de que uma eventual aceleração no ritmo de investimentos do país exigiria árduos esforços de importação de equipamentos e de ampliação na capacidade instalada do setor de bens de capital.

Com o advento do Plano Cruzado, o setor industrial viu-se repentinamente na condição de alvo de pressões incomuns, conforme mencionado anteriormente. A maior parte das seqüelas de ociosidade na capacidade instalada resultava, de fato, dos efeitos colaterais do próprio Plano. Isto é:

- a) como o congelamento de preços atingiu as empresas de forma heterogênea, algumas sentiram-se prejudicadas e contiveram sua produção;
- b) a escassez de matérias-primas, embalagens e insumos em geral, ou o atraso na entrega de equipamentos e componentes, perturbaram o ritmo de atividade de um significativo número de indústrias.

Uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas indica que, em outubro de 1986, 44% das empresas consultadas eram afetadas por esses problemas de suprimento, passando para 51% em janeiro de 1987.

Outro fenômeno imputável ao Cruzado – a desarticulação na linha de produção de algumas indústrias – decorria do temor em desrespeitar o controle de preços. Em outras palavras, quando o preço de um produto era congelado em nível insatisfatório, certas empresas preferiam parar de fabricá-lo, dedicando-se a um novo produto. Portanto, formaram-se lacunas na oferta industrial, somente preenchíveis após o fim do congelamento e a superação de distorções nos preços relativos.

Comportamento tão impetuoso da demanda sugeria a proliferação de investimentos na expansão industrial, fato que ocorreu com intensidade aquém do imaginado. A taxa de investimento em 1986 foi superior à dos três anos anteriores, mas inferior às normalmente presenciadas antes da crise de 1981. Mesmo considerando-se o tempo requerido para a concepção e implantação de projetos, esperavam-se aumentos mais acentuados na capacidade de produção. Provavelmente, empreendimentos acalentados nos momentos de euforia do primeiro semestre de 1986 foram abandonados ante a volta da inflação e a hesitante política econômica em geral.

O próprio setor público, líder tradicional dos ciclos de industrialização e presença predominante no segmento de insumos básicos, omitiu-se em 1986, não obstante a relevância dos bens intermediários na pauta de exportações e o fato de várias unidades operarem a plena capacidade. Como a relativa abstinência a investimentos já se prolongava por vários anos, a indústria brasileira sofreu um processo de envelhecimento tecnológico.

Empresários e economistas apontavam os seguintes motivos para o modesto volume de projetos industriais em 1986:

- a) o descontentamento ante os preços congelados, o que desencorajava iniciativas de expansão;
- b) a indefinição na política econômica, inclusive a ausência do balizamento tradicionalmente proporcionado pelos investimentos estatais;
- c) a demora na definição de acordo com credores externos que inibia o ingresso de capitais estrangeiros;
- d) a partir de dezembro 1986, o aumento na taxa de juros que ressuscitava a “ciranda financeira”, debilitando o encaminhamento da poupança interna às atividades produtivas; e
- e) a recente perspectiva de inflação ascendente e problemas no setor externo despertavam receios de futura recessão.

Emprego

Desde fins de 1984, o mercado de trabalho vinha apresentando franca recuperação, no bojo do crescente uso da capacidade instalada. Com o Plano Cruzado, esse movimento acentuou-se, sobretudo na indústria de transformação, na qual o nível de emprego subiu em 9,3%, entre dezembro de 1985 e setembro de 1986.

Segundo o IBGE, a taxa média de desemprego aberto aumentou de 4,0%, em 1982, para 5,6%, em 1983, declinando nos três anos seguintes para 4,8%,

TABELA III

Brasil – Taxa de Crescimento Real do Setor Agropecuário

(Em %)

ANO	AGROPECUÁRIA
1978	-2,7
1979	4,7
1980	9,6
1981	8,0
1982	-0,2
1983	-0,5
1984	2,6
1985	9,6
1986	-8,0
1987	15,0

Fonte: Ipea.

TABELA IV

Brasil – Crescimento Real do Setor Industrial, por Segmento

(Em %)

	BENS DE CAPITAL	BENS INTERMEDIÁRIOS	BENS DE CONSUMO	TOTAL INDÚSTRIA
1978	0,1	6,9	7,3	6,4
1979	7,8	9,2	4,1	6,8
1980	8,6	9,2	7,5	9,2
1981	-19,4	-11,2	-3,9	-8,8
1982	-14,9	2,5	3,1	0,0
1983	-19,3	-3,0	-4,0	-5,9
1984	14,7	10,3	0,2	6,3
1985	12,2	7,2	9,1	8,3
1986	21,6	8,4	10,9	11,7
1987	2,8	0,7	0,9	1,0

Fonte: Ipea.

3,2% e 2,2%. O valor referente a 1986 torna-se expressivo dado o grande número de demissões ocorridas no sistema financeiro, em consequência dos ajustes efetuados no setor a partir do Plano Cruzado. Entre 1985 e 1986, as taxas de desemprego baixaram em praticamente todas as regiões metropolitanas do país (Tabela V).

Conforme dados do Ministério do Trabalho, no mercado de trabalho formal urbano foram criados 560 mil empregos, de janeiro a junho de 1986, montante que em 1985 como um todo atingiu 400 mil. Estima-se que em 1986 foram criados mais de um milhão de postos no mercado formal de trabalho, atingindo-se, em dezembro, a menor taxa média de desocupação desde que o IBGE iniciou, em maio de 1982, a Pesquisa Mensal de Emprego. Considerando também o mercado informal, de janeiro a setembro a absorção de mão-de-obra somou 1.630.000.

Além da maior oferta de emprego, as pessoas ocupadas em 1986, nas principais regiões metropolitanas, tiveram seu rendimento médio real incrementado, principalmente após o Plano Cruzado. A forte expansão do consumo induziu empresas a contratarem mais trabalhadores e a pagarem melhores salários, a fim de não perderem posição no mercado. Quanto menos sujeita ao controle de preços (por exemplo, comércio varejista de produtos leves), ou mais favorecida com o preço congelado, maior era a tendência da empresa em ampliar seu quadro de pessoal.

TABELA V

Brasil – Taxa de Desemprego, por Região Metropolitana

(Em %)

REGIÕES METROPOLITANAS	OUT. 1985	OUT. 1986
Recife	6,4	3,5
Salvador	5,3	3,9
Belo Horizonte	4,3	2,4
Rio de Janeiro	3,9	3,0
São Paulo	4,1	2,9
Porto Alegre	4,3	2,8

Fonte: IBGE.

Em consequência da desaceleração da economia, a partir do final de 1986 percebe-se esfriamento no mercado de trabalho. Por outro lado, o incremento do processo inflacionário corroeu os recentes ganhos salariais. Na verdade, esses ganhos foram superestimados em 1986, pois os índices de preço não levaram em conta os ágios cobrados sobre bens de consumo, nem os outros subterfúgios usados pelos empresários, tais como adulteração de peso e qualidade de mercadorias.

5. Conclusão

Contemplando o período de vigência do Plano Cruzado, causa estranheza a flagrante ausência de políticas públicas de longo prazo. Embora representasse uma iniciativa empolgante, o Cruzado não substituiu a necessidade de propostas abrangentes voltadas ao desenvolvimento econômico e social do país. Nem sequer algo de convincente foi apresentado a fim de expandir a produção industrial, não para tentar alcançar o ritmo alucinante do consumo, mas sim para atingir taxa de investimento assimilável pela economia.

O Plano criou excepcionais condições receptivas a uma política de desenvolvimento compatível com as expectativas despertadas pela redemocratização. Contudo, essa oportunidade não foi aproveitada, prevalecendo a sensação de que o processo esteve circunscrito à esfera das medidas de caráter preliminar. Tampouco foram enfrentadas todas as causas da inflação, mas sim eliminado um fator inercial de aumento de preços e contidos certos realimentadores do processo. Portanto, a inflação não poderia ter sido considerada vencida. Houve apenas uma trégua, durante a qual caberia calibrar melhor a localização dos alvos e partir para o combate decisivo.

Aproveitando imagem usada à época, pode-se afirmar que o Plano funcionou como uma anestesia aplicada à economia, proporcionando ótima ocasião para a cirurgia que a curasse da enfermidade inflação. Como tal cirurgia não foi realizada, ao acabar o efeito anestésico, os preços voltaram a subir.

A imobilização dos preços nos níveis em que encontravam em fevereiro de 1986 provocou situações distorcidas, por empresa e por setor, pela qual valores defasados continuaram em vigor, sem perspectiva de correção. As consequências desse fato já foram citadas anteriormente, cabendo aqui apenas lembrar a dimensão do esforço que representava administrar esse mecanismo antiinflacionário, dadas a defasagem citada e a explosão de consumo. Em tais circunstâncias, o respeito ao congelamento exigiria gigantesca mobilização popular ou um igualmente gigantesco controle oficial, ambos inviáveis. Em realidade, seria uma luta inglória, pois visaria impor uma estrutura de preços que desorganizava a atividade produtiva. A estabilidade monetária tornou-se impraticável, na medida em que o congelamento formal superou prazo razoável de vigência.

Talvez a origem do exagero com que a base política situacionista apegou-se ao congelamento localizava-se no desnecessário compromisso firmado com a “inflação zero”, autolimitando seu raio de manobra. A população teria também apoiado um plano destinado a cercear o aumento do custo de vida, sem a utopia do número zero. E o governo se sentiria menos inibido em executar correções nos momentos adequados.

Vários indicadores apontaram melhorias na renda real dos assalariados mais pobres, logo após fevereiro de 1986. Imediatamente alardeou-se que a sociedade brasileira havia logrado, como conquista definitiva, atenuar a concentração de renda. Na verdade, tratou-se de uma conclusão precipitada, pois não ocorreram câmbios estruturais que atribuissem sustentabilidade à amenização da desigualdade social. Ao final, comprovou-se que a consistência de um processo de redistribuição de renda depende de mobilização social e política muito mais profunda do que os fenômenos de 1986.

De qualquer maneira, houve intenção de proteger as classes menos favorecidas na incidência dos custos de implementação do Plano Cruzado. As medidas nas áreas de salário e de preço demonstravam intento de impor maior ônus aos estratos privilegiados. Mesmo no Cruzado II, percebe-se o propósito, ainda que infrutífero, de os impactos altistas sobre preços concentrarem-se em bens e serviços consumidos proporcionalmente mais pelas classes de maior renda.

As reações de apoio e oposição ao Plano Cruzado e seus desdobramentos variaram ao longo do tempo. No início, a aprovação era quase unânime, imobilizando os núcleos contrários. Com exceção dos banqueiros, o empresariado em geral demonstrou otimismo, sendo que os surpreendidos com preços congelados em níveis inadequados não manifestaram imediatamente seu descontentamento. Em pouco tempo, a heterogeneidade da acolhida empresarial ganhou maior nitidez, em função do grau de satisfação com os respectivos rendimentos, servindo como símbolo do inconformismo a atitude dos pecuaristas que se recusaram a abastecer o mercado.

Crítica freqüente no meio empresarial era a de que o governo exigiu sacrifícios apenas do setor privado, sem equivalente austeridade fiscal. Em outras palavras: consideravam insuficientes as medidas adotadas no sentido de haver combate ao déficit público por meio do corte dos gastos, e não do aumento na carga tributária.

A partir de dezembro de 1986, a rejeição empresarial adquiriu maior contundência, com aberta desobediência às regras em vigor. Exemplo significativo desse posicionamento é o documento entregue ao Presidente da República, em janeiro de 1987, por sete entidades representativas do empresariado, sendo seis de São Paulo: Federações da Indústria, do Comércio e da Agricultura; Associação Comercial; Sindicato dos Bancos; Bolsa de Valores e a Sociedade Rural Brasileira. O documento usa argumentos como:

- a) recrudescimento da intervenção do Estado na economia e violação dos princípios da livre iniciativa;
- b) exacerbado controle de preços; desequilíbrio de preços gerado pelo congelamento, causando o estrangulamento de vários setores e comprometendo o processo produtivo como um todo;
- c) necessidade de pensar em novo ordenamento do Programa de Estabilização, substituindo o regime de economia dirigida pelo de economia de mercado, a vontade burocrática pelo sistema de livre competição da eficiência;
- d) insuficiente combate ao desequilíbrio fiscal;
- e) política monetária restritiva e gastos públicos em expansão elevam as taxas de juros, desestimulando investimentos produtivos;
- f) indícios de descapitalização do setor agrícola;
- g) clima de incerteza provocado pelas intervenções do governo, com teor casuístico; e
- h) ausência de política de longo prazo.

Quanto aos trabalhadores e à classe média em geral, a evolução foi similar à dos empresários, embora com motivações diferentes. Nos primeiros meses de 1986, prevalecia a sensação de ganho real de salário, esvaziando ensaios de crítica esboçados por algumas facções sindicais. Essa sensação perdurou o tempo suficiente para promover a vitória eleitoral de novembro, apesar do desgaste já flagrante nessa ocasião. Mesmo com o desrespeito ao congelamento de preços, agradava às famílias de menor renda a manutenção das tarifas públicas (sobretudo de transporte), dos preços de certos alimentos básicos (em torno dos quais a fiscalização foi mais intensa) e dos aluguéis.

O Cruzado II desmoronou o apoio popular, engendrando outro gênero de sentimento, que não chegou a ser de oposição aguda mas, talvez, de ansiedade e desencantamento. Nesse momento, a predisposição em aguardar novas políticas “salvadoras” não anulou o ímpeto reivindicatório, expresso mediante a intensificação da peleja por incremento de renda.

Durante o primeiro trimestre de 1987, o aumento da inflação e arrefecimento do consumo privado, associados à maior tensão no *front* externo, criaram cenário adverso ao crescimento econômico. Enfim, a economia nacional não resistiu à solidão e à exaustão do Plano Cruzado, resultantes da ausência de políticas globais integradas e, nos momentos oportunos, de estratégias complementares. A partir de então, criou-se um vácuo político que, posteriormente, tornou possível a dócil assimilação, pela sociedade brasileira, do bizarro plano de combate à inflação implantado pelo governo seguinte.

Referências Bibliográficas

- BUAINAIN, Antônio M.; SOUZA Filho, Hildo M. “A Trajetória Recente da Agricultura: da Recessão à Recuperação”. In: Carneiro, R. (org.). *Política econômica da Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARNEIRO, Ricardo; MIRANDA, J. Carlos. “Os Marcos Gerais da Política Econômica”. In: Carneiro, R. op. cit.
- CASTRO, Antonio B.; SOUZA, Francisco E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CONVÊNIO CEPAL-UNICAMP. “O Programa de Estabilização e a Economia Brasileira”. Campinas, outubro, 1986, mimeo.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, mar. 1986-fev. 1987.

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL. Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI-UFRJ). *Boletim de Conjuntura*, novembro, 1986.

KANDIR, Antonio. “Choque Heterodoxo”. In: *Novos estudos* n. 15. São Paulo: Cebrap, julho, 1986.

MATTOSO, Jorge E. L. “1985: Recuperação e Mercado de Trabalho”. In: Carneiro, R. op. cit.

PRESSER, Mário F. “A Renegociação da Dívida Externa na Nova República”. In: Carneiro, R. op. cit.

SOUZA, Francisco E. P. “Desempenho e Perspectivas do Balanço de Pagamentos: 1985/86”. In: Carneiro, R. op. cit.

SUZIGAN, Wilson. “A Indústria Brasileira em 1985/86: Desempenho e Política”. In: Carneiro, R. op. cit.